

Minilateralismen in der EU: Chancen und Risiken der innereuropäischen Diplomatie

Lang, Kai-Olaf; Ondarza, Nicolai von

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lang, K.-O., & Ondarza, N. v. (2018). *Minilateralismen in der EU: Chancen und Risiken der innereuropäischen Diplomatie*. (SWP-Aktuell, 7/2018). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56251-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Minilateralismen in der EU

Chancen und Risiken der innereuropäischen Diplomatie

Kai-Olaf Lang/Nicolai von Ondarza

Visegrád, Weimarer Dreieck, nordische Staaten oder Eurozone: Regional wie funktional organisierte Gruppen von Mitgliedstaaten der EU haben in ihrer Politikformulierung klar an Bedeutung gewonnen. Für die Stabilität der Union jedoch ist dieser neue »Minilateralismus« ambivalent. Staatengruppen können Fragmentierung und Intransparenz begünstigen, etwa durch Ausgrenzung, Gegengewichtsbildung – gerade gegen Deutschland – und die Stärkung intergouvernementaler Verfahren. Sie tragen aber auch zum Funktionieren der EU bei, sei es durch Agendasetzung, Interessenausgleich oder als diplomatische Brücken. Deshalb sollte Berlin solche Gruppen nicht bloß als schädliche Fliehkräfte betrachten, welche die Einheit der Union gefährden. Vielmehr sollte Deutschland sich diesen Formaten gezielt zuwenden, denn damit ließe sich vor allem die Inklusion kleiner und mittelgroßer EU-Staaten verbessern.

Es ist mittlerweile ein gewohntes Bild: die Gipfel vor dem Gipfel, in denen sich Gruppen von Mitgliedstaaten der EU koordinieren, um mit vereinten Kräften Einfluss auf Entscheidungen des Europäischen Rates zu nehmen. So hatte die Visegrád-Gruppe (V4) gemeinsame Prioritäten öffentlich gemacht, kurz bevor sich die Staats- und Regierungschefs der EU im September 2016 in Bratislava zusammensetzten, um über die Zukunft der Union nach dem Brexit zu beraten. Die V4, also Polen, Ungarn, die Tschechische Republik und die Slowakei, lehnen die Flüchtlingsverteilung in der EU vehement ab (siehe hierzu [SWP-Aktuell 22/2017](#)). Beim in Bratislava vereinbarten Fahrplan der Union setzten sie sich fast vollständig mit ihrer Linie durch, der Flüchtlingskrise

auf europäischer Ebene vorrangig mit verstärktem Grenzschutz zu begegnen.

Die zunehmende Gruppenbildung innerhalb der EU lässt auch die Trennlinien der Gemeinschaft deutlich hervortreten. Ebenfalls im September 2016 formierte sich erstmals eine Gruppe südlicher EU-Staaten (Frankreich, Griechenland, Italien, Malta, Portugal, Spanien, Zypern) und dokumentierte so die Nord-Süd-Spaltung der Eurozone. Heftige Kritik seitens nicht beteiligter Staaten ernteten die Außenminister der sechs Gründerstaaten der EU, als sie sich am 24. Juni 2016, dem Tag nach dem Brexit-Votum, in Berlin trafen. Exklusive Zusammenkünfte, so der Tenor, entzweiten die Union gerade in der gegenwärtig kritischen Phase.

Gruppen in der EU	Zahl	Staaten
Baltische Staaten	3	Estland, Lettland, Litauen
Beneluxstaaten	3	Belgien, Luxemburg, Niederlande
EU-3	3	Deutschland, Frankreich, Großbritannien
Eurozone	19	Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien, Republik Zypern
G6	6	Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Polen, Spanien
Gründerstaaten	6	Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande
Nicht-Eurostaaten	8	Bulgarien, Dänemark, Kroatien, Polen, Rumänien, Schweden, Tschechische Republik, Ungarn
Nordic-Baltic Eight	6 (8)	Dänemark, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Schweden (Island, Norwegen)
Nordische Staaten	3 (5)	Dänemark, Finnland, Schweden (Island, Norwegen)
Südeuropäische Staaten	7	Frankreich, Griechenland, Italien, Malta, Portugal, Spanien, Republik Zypern
Trimarium-Initiative	12	Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Österreich, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn
Ventotene-Format	3	Deutschland, Frankreich, Italien
Visegrád-Gruppe	4	Polen, Slowakei, Tschechische Republik, Ungarn
Weimarer Dreieck	3	Deutschland, Frankreich, Polen

Die Staatengruppen in der EU

Feste Gruppen von Mitgliedstaaten sind kein neues Phänomen der europäischen Integration. Bei solchen minilateralen Formaten handelt es sich in der Regel um Zusammenschlüsse von drei oder mehr EU-Ländern, die sich entweder auf Regierungsebene mit einer gewissen Verstetigung zu europapolitischen Themen austauschen und gemeinsame Positionen vereinbaren oder Kooperationsvorhaben umsetzen. Diese Verstetigung muss nicht institutionalisiert sein, schließt aber häufig einen begrenzten institutionellen Unterbau oder eingespielte Koordinierungs- und Konsultationsmechanismen ein. Hier nicht gemeint sind dagegen Ad-hoc-Formate, parteipolitische Foren mit wechselnden Mitgliedschaften (wie Treffen der Europäischen Volkspartei, EVP) oder substaatliche Kooperation (so die EU-Makroregionen).

Nach dieser Definition existieren derzeit 14 minilaterale Gruppen innerhalb der EU. Fünf von ihnen haben sich erst in den letzten drei Jahren gebildet. Die rapide Ausweitung dieser Formate lässt sich hauptsächlich mit drei Faktoren erklären.

Erstens wirkt die Erweiterung der EU nach. Vor allem durch das Anwachsen der

Union von 15 auf (noch) 28 Mitgliedstaaten hat sich die Arbeit in den Ratsgremien der EU verändert. Bemerkenswert ist, dass die Entscheidungsprozesse in der EU sich nicht übermäßig verlangsamt haben. Und obwohl sich die Zahl der beteiligten Staaten fast verdoppelt hat, werden immer noch knapp 80 Prozent der Entscheidungen des Rates der EU im Konsens getroffen – oft auch dann, wenn eine qualifizierte Mehrheit ausreichen würde. Nach wie vor die Ausnahme sind hoch umstrittene Entscheidungen, in denen mehrere Mitgliedstaaten überstimmt werden, etwa der Beschluss von 2015 zur Verteilung von Flüchtlingen.

Deutlich gestiegen ist allerdings der Aufwand, den die Regierungen betreiben müssen, um Positionen auszutauschen und Kompromisse zu finden. In einer EU mit 28 (oder 27) Ländern kann das nicht allein die Ratspräsidentschaft leisten, erst recht nicht, wenn ein kleinerer Mitgliedstaat sie innehat. Auch waren es vor allem kleine und mittelgroße Staaten, die der Union zuletzt beigetreten sind. Das trug maßgeblich zum Bedeutungszuwachs minilateraler Gruppen bei, denn dort können Staaten in kleinerem Rahmen ihre Politik koordinieren und ihre Positionen stärken.

Intergouvernementalisierung treibt Gruppenbildung voran

Mehr noch als der erste hat aber ein zweiter Faktor das Aufblühen minilateraler Formate gefördert: die Renationalisierung und Stärkung intergouvernementaler Entscheidungsverfahren im Zuge der multiplen Krisen der EU. Seit Ausbruch der europäischen Schuldenkrise 2010 wurde der Europäische Rat im Institutionengefüge der EU beträchtlich aufgewertet. Im Europäischen Rat wurden die wegweisenden Entscheidungen auf EU-Ebene getroffen, sei es in den Verhandlungen zu Programmen für Griechenland und weitere Eurostaaten, beim Umgang mit Russland im Ukraine-Konflikt, während der Brexit-Unterredungen oder bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise. Selbst zentrale Gesetzesvorhaben wie der Aufbau der Bankenunion in der Eurozone liefen zunächst über den Europäischen Rat, wenngleich Kommission, Ministerrat und Parlament der EU formell die Entscheidungshoheit hatten. Um ihren Interessen Geltung zu verschaffen, ist es also für nationale Regierungen wichtiger denn je geworden, sich vorab mit ähnlich gesinnten Staaten ins Benehmen zu setzen. Aus ihrem Blickwinkel empfiehlt es sich, mit einer so weit wie möglich abgestimmten Position in die entscheidenden intergouvernementalen Verhandlungen zu gehen.

Kleinere und mittelgroße Mitgliedstaaten stellt diese Entwicklung jedoch vor ein Problem. Anders als die klassische Gemeinschaftsmethode mit Initiativrecht der Kommission und gemeinsamem Beschluss von Ministerrat und Parlament erhöhen die intergouvernementalen Verfahren des Europäischen Rates das Gewicht der großen Mitgliedstaaten, allen voran Deutschlands.

Daher sind drittens gerade jüngere minilaterale Formate wenigstens implizit auch dazu gegründet worden, Gegengewichte im Machtgefüge der EU oder der Eurozone zu bilden. Dies gilt etwa für die Gruppe der sieben südlichen Staaten, die sich (vielleicht mit Ausnahme Spaniens) gegen die Austeritätspolitik in der Eurozone wenden. Aus Sicht der Gruppe wird diese Politik in erster

Linie von Berlin forciert. Zudem erlebt die Visegrád-Gruppe seit 2015 eine Renaissance, als die vier beteiligten Staaten nach dem Regierungswechsel in Polen gemeinsam ihre starke Ablehnung der von Deutschland vorangetriebenen Flüchtlingspolitik kundtaten. Außerdem gab es wegen der zunehmenden Integration in der Eurozone immer wieder Versuche, die Politik der Nicht-Eurostaaten zu koordinieren, um ihren Interessen Gehör in der EU zu verschaffen.

Alte und neue geographische Formate

Beteiligung und Integration der EU-Mitgliedstaaten in den minilateralen Formaten sind sehr heterogen. Je nach Zusammensetzung kann man zwei Arten solcher Gruppen unterscheiden.

Die erste bilden geographische Formate, in denen sich benachbarte Mitgliedstaaten zusammenfinden, die in der Regel durch eine besonders enge gemeinsame Geschichte und Kultur miteinander verbunden sind. Hierzu gehört die schon 1958 gegründete Benelux-Union. Belgien, die Niederlande und Luxemburg sprechen sich nicht nur in EU-Fragen ab, sondern arbeiten auch in vielen anderen Bereichen grenzüberschreitend zusammen, bis hin zu vollständig integrierten Teilstreitkräften. In jüngerer Zeit waren jedoch kaum substantielle gemeinsame europapolitische Initiativen der drei Staaten zu verzeichnen.

Gut etabliert sind die Kooperationen in der Visegrád-Gruppe sowie zwischen den drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen und den nordischen Staaten Dänemark, Finnland und Schweden. Während die Visegrád-Länder eine Form gering institutionalisierter, aber stetiger Abstimmung praktizieren, basiert das Zusammenwirken der nordeuropäischen Länder auf einem soliden, ausdifferenzierten Institutionensystem. Durch den Nordischen Ministerrat, welcher wie der Rat der EU in unterschiedlichen Formaten tagt, ist hier intergouvernementale Abstimmung besonders stark institutionalisiert. In die nordische Zusammenarbeit sind zudem die

Nicht-EU-Staaten Norwegen und Island eingebunden. Über ihre Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum sowie im Schengener Abkommen sind sie aber auch institutionell an die EU angedockt.

Auf europäischer Ebene wächst zudem die Koordinierung zwischen den nordischen und den baltischen Staaten, die als »Nordic-Baltic Eight« regelmäßig kooperieren. Hierzu gehört seit 2004 eine Konsultation vor Treffen des Ministerrates der EU (siehe [SWP-Aktuell 2/2018](#)).

Das Weimarer Dreieck zwischen Deutschland, Frankreich und Polen wiederum, nach Ende des Ost-West-Konflikts als lockeres Konsultationsforum gegründet, kommt ohne feste Institutionen aus. Bisher hing die Zusammenarbeit in diesem Format vorwiegend von politischen Konjunkturen und der politischen Nähe der beteiligten Regierungen untereinander ab. Dabei ist das Weimarer Dreieck kein klassisches Regionalformat. Nach der EU-Osterweiterung war es ein Versuch, das deutsch-französische Tandem in der größeren Union breiter aufzustellen. Ein neues »Scharnier« sollte geschaffen werden, mit dessen Hilfe Orientierung für die ganze Union gegeben, bei Kompromissbildung Vorarbeit geleistet und zumindest in einigen Themenbereichen Akzente gesetzt werden könnten. Dieses Maximalprogramm konnte bislang nicht verwirklicht werden.

Die Gruppe der sieben südlichen Staaten besitzt ebenfalls nur einen geringen institutionellen Unterbau. Dennoch haben sich ihre Staats- und Regierungschefs seit 2016 schon viermal getroffen. Bei ihrer letzten Zusammenkunft im Januar 2018 hat sich der französische Staatspräsident Macron Rückendeckung für seine Vision einer Reform der EU und der Eurozone geholt. Weitgehend ohne Formalisierung funktioniert auch die jüngste regionale Gruppe in der EU, die von Polen zusammen mit Kroatien lancierte Drei-Meere-Initiative (Triarium). Es handelt sich um ein lockeres Forum kleinerer und mittlerer Staaten aus dem östlichen Teil der EU, die zwischen Ostsee, Schwarzem Meer und Adria liegen.

Die aus zwölf Ländern bestehende Gruppe konzentriert sich überwiegend auf praktische Formen der Zusammenarbeit, unter anderem bessere Energie- und Infrastrukturverbindungen. Schon aufgrund ihrer Heterogenität kann sie nur begrenzte außenpolitische Schlagkraft entwickeln. Gleichwohl spielen bei einigen ihrer Mitglieder auch geopolitische Überlegungen eine Rolle. Sichtbarer Ausdruck dessen war der Warschauer Gipfel der Drei-Meere-Initiative Anfang Juli 2017, an dem auch der US-amerikanische Präsident Trump teilnahm.

Stabilität bei den funktionalen Gruppen

Die zweite Variante minilateraler Formate ist auf funktionale Zusammenarbeit der beteiligten Staaten ausgerichtet. Zu diesen Gruppen gehört beispielsweise die G6, ein Forum der Innenminister der sechs größten EU-Mitgliedstaaten. Es wurde 2003 ins Leben gerufen, um die Zusammenarbeit in der Bekämpfung des grenzüberschreitenden Terrorismus und transnationaler Kriminalität zu intensivieren. Daher haben die G6-Treffen vorrangig Agendasetzung in der Justiz- und Innenpolitik zum Ziel. Das schließt nicht aus, dass die G6-Innenminister sich in diesem Format mit Kollegen aus Drittstaaten austauschen, etwa den USA.

Auch in der Außen- und Sicherheitspolitik gibt es mehrere, oft auf einzelne Verhandlungen spezialisierte minilaterale Formate. Dazu zählen die EU-3 (Deutschland, Frankreich, Großbritannien) für die Verhandlungen über das iranische Nuklearprogramm oder das außerhalb der EU angesiedelte Normandie-Format (Deutschland, Frankreich, Russland, Ukraine) zur Bearbeitung des Ukraine-Konflikts. In beiden Fällen werden die Institutionen der EU zumindest unterrichtet, vor allem über die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik.

Die jüngeren funktionalen minilateralen Formate beschäftigen sich jedoch mit der (Neu-)Gestaltung der EU insgesamt. Schon seit 2015 treffen sich die Außenminister der sechs Gründerstaaten der EU, um über

weitere Integrationsschritte zu debattieren. Erst nach dem Brexit-Votum dagegen wurde das »Ventotene«-Format aus der Taufe gehoben. Auf der kleinen italienischen Mittelmeerinsel hatten sich im August 2016 Italien, Frankreich und Deutschland auf Spitzenebene zusammengefunden, also die nach dem Austritt Großbritanniens künftig drei bevölkerungsreichsten EU-Staaten. Ihre Staats- und Regierungschefs sind seither dreimal zusammengekommen. Auch sie verfolgen das Ziel, gemeinsame Linien für die grundsätzliche Weiterentwicklung von EU und Eurozone zu erarbeiten.

Noch offen ist, welche Zukunft das Format der Nicht-Eurostaaten hat. Schon zu Beginn der europäischen Schuldenkrise bemühte sich Großbritannien darum, ein Gegengewicht zu einer möglicherweise bald exklusiveren Eurozone aufzubauen. Damit scheiterte London jedoch an der mangelnden Bereitschaft hauptsächlich derjenigen Staaten, die dem Euro nach wie vor beitreten wollen. Nach dem Brexit-Votum organisierte Warschau im Herbst 2016 ein Treffen der acht Nicht-Eurostaaten ohne Großbritannien. Dabei ist es bis dato allerdings geblieben.

Schließlich kann auch die Eurozone selbst als funktionales minilaterales Format eingestuft werden, denn mit der Eurogruppe und den Eurogipfeln verfügt sie über eigene institutionelle Strukturen, in denen sich ihre Mitgliedstaaten ohne Beteiligung der anderen EU-Länder austauschen. Das unterscheidet die Eurozone von anderen Formen der differenzierten Integration wie dem Schengenraum oder der verstärkten Zusammenarbeit. Diese nutzen jeweils die regulären EU-Institutionen, in denen auch alle anderen Mitgliedstaaten, wenngleich ohne Stimmrecht, am Tisch sitzen.

Der Überblick über die bislang 14 minilateralen Formate macht auch deutlich, wie unterschiedlich stark die Mitgliedstaaten der EU in ihnen engagiert sind. Am besten vernetzt sind die drei großen Gründerstaaten Frankreich (7 Formate), Deutschland (6) und Italien (5) sowie Polen (5). Im Gegensatz dazu steht Großbritannien (2) unter den

großen Mitgliedstaaten schon vor seinem Austritt außen vor. Weitere Außenseiter sind die 2007 beigetretenen Länder Bulgarien und Rumänien sowie das 2013 gefolgte Kroatien (je 1), darüber hinaus Irland, das bisher nur an der Eurozone beteiligt ist.

Auswirkungen auf den Integrationsprozess

Die Zusammenschlüsse von Mitgliedstaaten haben Konsequenzen für das Integrationsgeschehen und das Funktionieren der EU. Gruppen können wichtige Beiträge für die Union leisten, aber auch Komplikationen erzeugen oder gar destruktives Potential entwickeln.

Zu den Vorteilen minilateraler Verbünde in der EU zählt, dass Positionen im europäischen Entscheidungsprozess frühzeitig geklärt werden können. Auf diese Weise lassen sich später im großen Rahmen leichter Kompromisse schließen. Zuvor müssen sich die Gruppenmitglieder politisch abstimmen und den Willen aufbringen, die Gruppe als Plattform für derlei Harmonisierungsbestrebungen zu nutzen.

Besonders für kleinere und mittlere Mitgliedstaaten bilden Gruppen attraktive Foren, mit deren Hilfe sie ihr politisches Gewicht erhöhen können. Minilaterale Zusammenschlüsse versprechen als »Kraftverstärker« mehr europapolitische Effektivität, Schutz vor vermeintlicher oder realer Dominanz durch Schwergewichte oder zumindest eine höhere Wahrscheinlichkeit, nicht ignoriert zu werden. Sie sind Teil der Inszenierung europäischer Politik und vermitteln auch das Gefühl, sich gemeinsam Gehör zu verschaffen. Damit können diese Formate auch innenpolitisch dazu beitragen, die Legitimität der jeweils eigenen Europapolitik zu stärken. Im Gegensatz zu volatilen Ad-hoc-Koalitionen beruhen die stabileren und längerfristig angelegten Gruppen auf besserer gegenseitiger Kenntnis und teils auf gut funktionierenden Kommunikationsstrukturen.

Gruppen sind überdies in der Lage, durch Spezialisierung und Schwerpunktbildung

einen Mehrwert für die EU in bestimmten Politikfeldern zu schaffen. So können sie Innovationen und Impulse für die gesamte Union setzen oder mithelfen, relevante Themen auf der europapolitischen Agenda zu halten. Spezifische Faktoren wie die geographische Lage oder die wirtschaftliche Binnenstruktur von Gruppenmitgliedern können bewirken, dass eine Gruppe sich bei der Umsetzung politischer Initiativen engagiert oder neue präsentiert.

In der Praxis können regionale Gruppen konkrete Formen der Zusammenarbeit voranbringen, etwa in der Verkehrspolitik oder im Infrastrukturausbau. So können sie einen Beitrag dazu leisten, dass der Binnenmarkt weiter zusammenwächst und Hürden für Kooperation beseitigt werden.

Darüber hinaus können Gruppen eine Brückenfunktion erfüllen. Sind nicht alle Mitglieder einer Gruppe in wichtigen Bereichen der Integration präsent, kann die gemeinsame Zugehörigkeit zumindest Kommunikation ermöglichen und damit helfen, über formale Grenzen hinweg Einheit zu stiften. So sind etwa in der Visegrád-Gruppe, im Weimarer Dreieck und in den nordeuropäischen Kooperationsformaten jeweils sowohl Euro- als auch Nicht-Eurostaaten vertreten.

Nicht nur symbolische, auch praktisch-politische Bedeutung hat die Zusammenarbeit von Gruppen mit Drittländern. Vor allem was Kooperation mit oder Kontakte zu Regionen und Partnerländern in der europäischen Nachbarschaft anbelangt, können minilaterale Formate die oft mühsamen oder stagnierenden Beziehungen wenigstens punktuell stützen. Beispiele hierfür sind die jährlichen Treffen der Außenminister der Visegrád-Gruppe mit ihren Kollegen aus den Ländern des Westlichen Balkans oder Zusammenkünfte von Repräsentanten der vier Länder mit Vertretern der Östlichen Partnerschaft. Möglicherweise liefern Verbindungen zu bestimmten Gruppen auch Ansatzpunkte dafür, neue Kontakte zu und Kooperationsformen aus der EU mit Großbritannien zu schaffen, sobald das Land die EU verlassen hat.

Die Existenz von Gruppen beinhaltet zudem einige allgemeine Vorteile. Größeren Ländern wie Deutschland erleichtern sie es, den diplomatischen und politischen Austausch aufrechtzuerhalten, da gemeinsame Treffen weit weniger Zeitaufwand erfordern als Einzeltermine. Darüber hinaus lassen sich die Positionen der in der Gruppe vertretenen Partner einfacher ausloten. Überdies bietet der Kontakt zu Gruppen jenseits der bilateralen Beziehungen eine zusätzliche Plattform für den Dialog mit schwierigen Partnern.

Allerdings hat die zunehmende Gruppenbildung in der EU auch eine Kehrseite. Die Einrichtung von Gruppen, besonders anhand bestimmter Themen oder Funktionen, kann bei den Nichtbeteiligten Angst vor Marginalisierung schüren oder gar Ausgrenzung bewirken. Vielerorts nährten die Zusammenkünfte der sechs Gründerstaaten derlei Sorgen. Daher haben diese Staaten sich seit 2016 auch nicht mehr getroffen.

Außerdem kann die Gestaltungskraft gut funktionierender, europapolitisch agierender Gruppen in Störpotential umschlagen. Das gilt dort, wo Gruppen im Konsens eine kompromisslose Interessenpolitik betreiben.

Vor allem aber wohnt der Gruppendynamik die Tendenz inne, Politik außerhalb der offiziellen Institutionen und Prozeduren zu formulieren. Einerseits lassen sich damit Entscheidungsprozesse vereinfachen und beschleunigen. Andererseits ist die Gefahr groß, dass Abläufe immer schwerer nachvollziehbar werden und die Zuständigkeit für Entscheidungen verwischt wird. Je häufiger kleinere Gruppen Agendasetzung und Kompromissfindung in der EU übernehmen, desto undurchsichtiger und intergouvernementaler wird europäische Politik und desto stärker werden parlamentarische Verfahren ausgehebelt.

Im Kontakt zu Drittstaaten schließlich können minilaterale Formate nicht nur sinnvolle Beiträge leisten, sondern auch das Gegenteil bewirken, zum Beispiel externen Akteuren Hintertüren dafür öffnen, die EU in außenpolitischen Fragen zu entzweien. Chinas Zusammenarbeit mit 16 ostmittel-

und südosteuropäischen Staaten etwa ist zwar kein Resultat einer Gruppenkonstellation in der EU, zumal sich einige Nicht-EU-Länder unter den 16 befinden. Gleichwohl ergeben sich daraus künftig womöglich Anknüpfungspunkte für bilaterale Kooperationen Chinas mit EU-Mitgliedstaaten. Wenngleich mit anderen Vorzeichen sind auch Versuche der USA nicht auszuschließen, jenseits bilateraler Kontakte die Bindungen zu Ländern der EU mit Hilfe regionaler Zusammenhänge zu vertiefen. Erste Anzeichen dafür liefern die amerikanischen Bestrebungen, mit Staaten aus der nördlichen und östlichen EU zum Thema Sicherheitspolitik ins Gespräch zu kommen. Hierbei muss es gar nicht allein um die Drei-Meere-Initiative gehen. Schon unter der Obama-Administration fand im Mai 2016 der erste U.S.-Nordic Leaders Summit auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs statt. Diese mittlere Ebene der Kooperation von EU-Ländern mit Drittstaaten eröffnet letzteren weitere Ansatzpunkte, die Kohärenz der EU-Außen- und Sicherheitspolitik zu untergraben.

Die Auswirkungen des Brexits

Auch der Brexit wird sich erheblich auf die Gruppenbildung zwischen den Mitgliedstaaten auswirken. Großbritannien war zwar nie so eng im Zentrum der EU vernetzt wie Deutschland oder Frankreich. Bei den bestehenden minilateralen Formaten war London nur in den EU-3 und der G6-Gruppe der Innenminister direkt vertreten. Aufgrund seiner wirtschaftlichen wie politischen Bedeutung, seiner Eigenschaft als größtem Nicht-Eurostaat und als Gegengewicht zu weiteren Integrationsschritten spielt es aber eine wichtige Rolle im Beziehungsgeflecht der EU. Angesichts des für Frühjahr 2019 anvisierten formellen Austritts der Briten aus der Union hat schon jetzt ein Prozess der Neuordnung zwischen den EU-27 begonnen. Bisher zeichnen sich drei Tendenzen ab.

Erstens ist zu beobachten, dass minilaterale Gruppen aus kleineren und mittel-

großen Mitgliedstaaten sich stärker engagieren, um den Verlust Großbritanniens als Verbündetem auszugleichen. Dies gilt in erster Linie für die V4 sowie die nordischen Staaten und die Nordic-Baltic Eight, die jeweils ihre Kooperation nach der Brexit-Entscheidung intensiviert haben. Denkbar ist, dass neue Gruppen gebildet und bestehende erweitert werden. Trotz Österreichs Annäherung an die Visegrád-Gruppe bleibt sein Beitritt aber unwahrscheinlich.

Zweitens ist Irland unter den EU-Staaten am energischsten bestrebt, neue Formate und Beziehungen aufzubauen. Obwohl es mit Ausnahme der Schengen-Mitgliedschaft zu den am stärksten europäisierten Ländern der Union zählt, war es bisher an keinem minilateralen Format außer der Eurozone beteiligt. Die engsten bilateralen Beziehungen innerhalb der EU pflegt das Land mit Großbritannien. Nach dem Brexit-Votum hat die irische Diplomatie daher eine Offensive gestartet, vor allem um Dublins Bedenken im Hinblick auf Nordirland und auf Irlands enge wirtschaftliche Verflechtung mit Großbritannien in den Brexit-Verhandlungsprozess einzubringen. Zudem hat das Land begonnen, neue minilaterale Formate zu schaffen, etwa durch ein gemeinsames Treffen von Vertretern Irlands, Dänemarks und der Niederlande. Hier handelt es sich um drei ähnlich gesinnte Staaten mit bis dato intensiven Beziehungen zu Großbritannien und vergleichbarer wirtschaftspolitischer Ausrichtung.

Drittens hat die Brexit-Entscheidung einen Schwenk in Richtung Deutschland ausgelöst. Mitgliedstaaten aus Nord- und Osteuropa, die sich bisher an Großbritannien orientiert haben, richten sich besonders in wirtschaftspolitischen Fragen mittlerweile wesentlich stärker an Berlin aus statt an London oder Paris. Deshalb wird Deutschland in erster Linie als Partner für bilaterale Kooperation immer wichtiger. Aber auch gemeinsame Treffen zwischen Repräsentanten Deutschlands und der drei nordischen EU-Staaten (N3+1) oder der baltischen Länder gehören nun zum Instrumentenkasten deutscher Europapolitik.

Deutschland und die Gruppen

Deutschlands Europapolitik muss sich daher in wachsendem Maße mit den Minilateralismen in der EU auseinandersetzen. Es gibt eine ganze Reihe teils einflussreicher Gruppen, von denen sich manche als Partner anbieten, andere wiederum zumindest implizit als Gegengewicht zu Deutschland (und Frankreich) definieren. Auch ist Deutschland selbst Bestandteil einiger solcher Zusammenschlüsse. Deswegen sollte es sich auf minilaterale Formationen einlassen und dabei proaktiv und zum Wohle der EU handeln.

Für Berlin bedeutet das, die Entstehung und Entwicklung aller Gruppen aufmerksam zu beobachten, sich in Verbünden, denen Deutschland angehört, zu engagieren und zu anderen Gruppen wohl dosierte Kontakte und Kooperation zu pflegen, ohne solche Formate damit pauschal zu stärken. Diese innereuropäische Diplomatie in und mit Gruppen kann die zweifellos wichtigen Bilateralismen oft sinnvoll ergänzen. Sie stellt die Besonderheit des deutsch-französischen Zusammenwirkens nicht in Frage. Vielmehr kann sie dieses komplettieren und neue Handlungsoptionen eröffnen, indem sie zusätzliche Foren für gemeinsame Abstimmung schafft.

Überdies können Gruppen als Auffangbecken dienen, wenn bilaterale Beziehungen sich verschlechtern oder einzelne Mitgliedstaaten an den Rand des Geschehens in der EU zu geraten drohen. Gruppen bieten flankierende Kommunikationszusammenhänge, die wenigstens ansatzweise Austausch ermöglichen, falls beides im direkten Umgang mit einem Partner schwierig ist. Zu denken ist hier etwa an die Visegrád-Gruppe und das Weimarer Dreieck im Kontext der kompliziert gewordenen deutsch-polnischen Beziehungen.

Gruppenbildung in der EU ist ein zwiespältiges Phänomen. Die Vitalisierung minilateraler Verbünde kann mehr Zusammenhalt, aber auch mehr Zersplitterung erzeugen. Einerseits sind Gruppen innerhalb der EU in der Lage, nationalstaatliche Interessen breiter zu berücksichtigen und daher

Mitgliedstaaten stärker einzubinden, die sonst im Abseits ständen. Auf diese Weise ließen sich Legitimität und Transparenz europäischer Entscheidungsfindung verbessern. Andererseits können innereuropäische Minilateralismen auch in regionalen Partikularismus und steigende Gruppenkonkurrenz münden.

Deutschland muss sich diese Ambivalenz mit Blick auf die Einheit der EU vergegenwärtigen. Das bedeutet, minilaterale Formate nicht ausschließlich als zentrifugale und partikularistische Kräfte anzusehen und deswegen zu ignorieren. Stattdessen sollte Deutschland diese Gruppen bewusst zur Kenntnis nehmen und differenziert auf sie eingehen. Mit diesem Ansatz könnte es den Zusammenhalt der EU fördern. Dabei sollte sich Deutschlands Verhältnis zu Gruppen stets an den Prinzipien Gemeinschaftstreue, Transparenz und offene Kommunikation gegenüber Nichtbeteiligten orientieren.

Weil Deutschland eine zentrale Rolle in der EU spielt, kann und sollte es sich intensiv mit den zahlreichen regionalen und funktionalen Gruppen beschäftigen. Dadurch entsteht eine neue Ebene unterhalb der EU-27, parallel zu den Institutionen und oberhalb der bilateralen Beziehungen. Die Interaktion mit minilateralen Formaten schafft der deutschen Europapolitik weitere Spielräume und ermöglicht ihr, zwei wichtige Herausforderungen anzugehen: zum einen, Akzeptanz für deutsche Politik zu erreichen, zum anderen, unterschiedliche Partner einzubinden und damit die EU-27 besser zusammenzuhalten. Deutsche Aktivitäten in und mit Gruppen fördern daher auch Vertrauen.

Derzeit sind Deutschland und Frankreich bestrebt, ihre Beziehungen mit neuem Leben zu erfüllen. Gleichzeitig werden in der EU Überlegungen angestellt, ob und wie die Eurozone aufgewertet werden soll. Angesichts dieser Entwicklungen gilt es, auch die Inklusion aller anderen Mitgliedstaaten zu sichern. Ein Mittel dazu könnte sein, bilaterale und minilaterale Formate auszuweiten und zu vertiefen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf andere SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen.

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364